

Roma, 3 maggio 2010

Prot. n. 01214 / 10

Al Consiglio regionale
dell'Ordine degli Assistenti sociali
della Toscana
SEDE

e, p.c.

Agli Ordini regionali
degli Assistenti sociali
LORO SEDI

Oggetto: *Accesso alle Cartelle Sociali degli utenti*
Nota 31.03.2010 Prot. 435/2010 CROAS Toscana

Con riferimento al quesito di cui alla nota in oggetto, il Consiglio Nazionale ha richiesto un parere al proprio legale che ha reso nei termini di cui al documento allegato.

Si ritiene utile, dato l'argomento, inviarlo per opportuna conoscenza anche a tutti gli altri Ordini regionali.

Cordiali saluti.

La Presidente
Franca Dente
Franca Dente



Prof. Avv. Luigi Di Filippo

Patrocinante in Cassazione

Roma – Via P. Bentivoglio,. 30 - 00165

Roma, 29.04.2010

Alla Presidente
del Consiglio Nazionale
Ordine Assistenti Sociali
Via del Viminale, 43
00187 – ROMA

email: info@cnoas.it
g.difilippo@cnoas.it

Oggetto: *Accesso alle Cartelle Sociali degli utenti*
Nota 31.03.2010 Prot. 435/2010 CROAS Toscana

Con la Nota richiamata in oggetto – inoltratami dalla Segreteria di Presidenza in allegato a propria Nota 06.04.2010 Prot. 919/2010 su Sua conforme indicazione e con “*preghiera di esame e possibile parere*” – l’Ordine regionale della Toscana chiede al Consiglio Nazionale di conoscere

- “*se i Consiglieri e gli Assessori comunali, dietro richiesta scritta, possono avere accesso alle cartelle sociali degli utenti;*

- “*in caso affermativo a quali atti e parti delle cartelle (relazioni, atti amministrativi, atti giudiziari – diario sociale, certificati medici) possono accedere*”.

Con successiva Nota 06.04.2010 della Segreteria di Presidenza mi è stato da Lei precisato che poiché la Nota del CROAS Toscana “*solleva un problema di ordine generale, il Consiglio vorrebbe affrontarlo per l’appunto in questo senso con il fine ultimo*

di formulare un indirizzo al riguardo per tutte le Regioni. Le si chiede quindi un parere alla luce di tutta la normativa attualmente vigente in materia di tutela dei dati personali e di accesso agli atti considerata la particolare natura di quelli in esame”.

Esprimo in merito il seguente parere che, essendo oggetto della questione prospettata il diritto di accesso di Consiglieri e Assessori comunali alle Cartelle Sociali degli utenti dei servizi comunali, viene reso con riferimento a tale argomento.

1.- Appaiono peraltro necessarie alcune considerazioni generali sull’accesso dei Consiglieri (e quindi degli Assessori) comunali agli atti dell’Amministrazione di appartenenza.

L’ accesso dei Consiglieri comunali agli atti dell’Amministrazione di appartenenza, già previsto dall’art. 24 comma 1. della legge 27.12.1985 n. 816 e quindi dall’art. 31 comma 5. della legge 08.06.1990 n. 142 (leggi abrogate dall’art. 274 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267 “*Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali*”) è attualmente previsto e regolato dall’art. 43 comma 2. del medesimo D. Lgs. n. 267/2000.

La norma dell’art. 43 comma 2. del D. Lgs. n. 267/2000 stabilisce:

“I Consiglieri Comunali...hanno diritto di ottenere dagli uffici...del Comune... nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge”.

Il tenore letterale della norma rivela che l’espressione “*accesso agli atti del Comune e delle aziende ed enti dipendenti*” deve essere inteso, più propriamente, nel senso di “*diritto ad ottenere dagli uffici del Comune nonché dalle aziende ed enti dipendenti tutte le notizie e le informazioni...*”.

Il rilievo non è privo di effetto pratico poiché, a mio avviso, consente di individuare la modalità che deve essere osservata per il raggiungimento del fine, modalità che non può non essere quella della richiesta scritta delle notizie e delle informazioni utili all’espletamento del mandato di Consigliere comunale, e per quanto verrà di seguito precisato, di Assessore comunale e di estrarre copia degli atti contenenti tali notizie e informazioni.

L'accesso in maniera informale finirebbe per comportare invasione di un campo contenente anche notizie tutelate da specifico segreto professionale oltre che verosimilmente irrilevanti ai fini dell'espletamento del mandato di Consigliere e di Assessore.

La norma dell'art. 43 comma 2. del D. Lgs. 267/2000 (identica a quella già contenuta all'art. 31 comma 5. della legge 142/1990) è stata oggetto di particolare attenzione da parte della giurisprudenza amministrativa, in particolare del Consiglio di Stato che ha in merito enunciato e ribadito anche nelle più recenti pronunce della Quinta Sezione (sent. n. 5264 del 09.10.2007, sent. n. 5020 del 28.09.2007, sent. n. 929 del 22.02.2007, sent. n. 5873 del 20.10.2005, sent. n. 4471 del 02.09.2005, sent. n. 1893 del 02.04.2001, sent. n. 940 del 22.02.2000), principi che possono così riepilogarsi:

- il diritto di accesso riconosciuto dall'ordinamento giuridico ai Consiglieri comunali, codificato dall'art. 43 comma 2., in quanto diritto soggettivo pubblico, espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività, è direttamente funzionale non tanto ad un interesse personale del Consigliere comunale quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito (Cons. Stato, Sez. V, sent. 09.10.2007 n. 5264);

- ai Consiglieri comunali è riconosciuto un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti dell'Amministrazione di appartenenza che possono essere di utilità all'espletamento del loro mandato, anche al fine di permettere ad essi di valutare con piena cognizione la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e di promuovere anche nell'ambito del Consiglio stesso le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale (ivi);

- il diritto di accesso riconosciuto ai rappresentanti del corpo elettorale comunale, pertanto, *“ha una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi che è riconosciuto a tutti i cittadini”* ai sensi dell'art. 10 – Diritto di accesso e di informazione – del D. Lgs. 267/2000) come pure, in termini più generali, a chiunque sia portatore di un *“interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* ai sensi dell'art. 22 della legge 241/1990 (ivi);

- il diritto di accesso agli atti del Comune di appartenenza riconosciuto al Consigliere comunale non riguarda soltanto le competenze amministrative del Consiglio comunale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, investe l'esercizio della potestà pubblica (“*munus*”) di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni, al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'Amministrazione comunale (Cons. Stato, Sez. V, sent. 02.04.2001 n. 1893);

- il diritto riconosciuto al Consigliere comunale di ottenere dagli uffici del Comune di appartenenza e dagli enti ed aziende comunali tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato fornisce una veste particolarmente qualificata all'interesse all'accesso del titolare di tale funzione pubblica, che legittima l'interessato all'esame ed all'estrazione di copia dei documenti che contengono le predette notizie ed informazioni (ivi);

- il Consigliere che esercita tale diritto, a differenza dei soggetti privati, non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo per richiederli perché, altrimenti, questi ultimi sarebbero arbitri di stabilire l'estensione del controllo sul proprio operato (Cons. Stato, Sez. V, sent. 09.10.2007 n. 5264, sent. 07.05.1996 n. 528);

- eventuali limitazioni al diritto di accesso riconosciuto al Consigliere comunale contenute nei regolamenti comunali andrebbero disapplicate ponendosi in contrasto con l'art. 43 comma 2. del D. Lgs. 267/2000 e cioè con una disposizione di rango superiore (ivi);

- a fronte di tale ampio diritto riconosciuto al Consigliere Comunale sopravvive soltanto l'impenetrabilità di taluni “*segreti reali*” rispetto ai quali la segretezza connessa alla qualifica rivestita dal Consigliere comunale (alla quale si riferisce l'ultimo periodo dell'art. 43, comma 2.) non costituisce un'idonea garanzia di non divulgazione della relativa informazione” (Cons. Stato, Sez. V, sent. 02.09.2005 n. 4471);

L'accessibilità del Consigliere comunale agli atti amministrativi dell'amministrazione di appartenenza, pur così ampia, non è pertanto indiscriminata ma sottoposta ad alcune puntuali limitazioni di ordine oggettivo.

Il principio è espresso, in un ambito più generale, dall'art. 24 della legge n. 241/1990 il quale stabilisce che il diritto di accesso “è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento” (Cons. St. V 02.04.2001 n. 1893), esclusione riproposta nell'art. 24 comma 1. lettera a) della Legge n. 241/1990 come modificato e integrato dalla legge n. 15/2005.

Il segreto fatto salvo dalla legge n. 241/1990 deve evidentemente riferirsi ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi. Si tratta di un segreto che gode di una tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli articoli 622 del codice penale e 200 del codice di procedura penale (Cons. St. V 02.04.2001 n. 1893), norme che rispettivamente prevedono la non obbligatorietà per determinati professionisti di deporre come testimoni su fatti e circostanze che hanno conosciuto in ragione della loro professione (art. 220 c. p. p.) e la qualificazione di reato per la violazione del segreto professionale (art. 622 c. p.) nei termini che verranno di seguito meglio specificati.

La prevalenza del segreto professionale sul diritto di accesso si manifesta con pienezza anche in relazione alle amministrazioni locali e nei riguardi delle richieste formulate dai Consiglieri comunali (Cons. Stato, Sez. V, sent. 02.04.2001 n. 1893).

Sull'argomento è intervenuto anche il Garante per la protezione dei dati personali il quale con proprio atto 20.05.1998 ha dichiarato che il diritto riconosciuto ai Consiglieri comunali di ottenere dagli uffici del Comune informazioni utili all'espletamento del proprio mandato (all'epoca art. 31, comma 5. della legge 142/90 ora art. 43 comma 2. del D. Lgs. 267/2000) permette di trattare dati e informazioni per il perseguimento dei fini istituzionali con le limitazioni previste dalla norma, in particolare riguardo ai dati e informazioni effettivamente utili per lo svolgimento del mandato utilizzabili effettivamente per le sole finalità realmente pertinenti al mandato; e ha ribadito la tutela del segreto imposto da particolari norme di rango primarie dell'ordinamento.

I richiamati principi che caratterizzano l'ampio diritto di accesso dei Consiglieri comunali sono stati enunciati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in controversie promosse da Consiglieri comunali quasi sempre “di minoranza” per

dini totali o parziali opposti a loro richieste di rilascio di copia di atti e documenti dall'Amministrazione di appartenenza.

Non si rinvencono pronunce giurisdizionali riferite agli Assessori comunali, cioè ai membri della Giunta organo di governo del Comune.

Va peraltro osservato che gli Assessori comunali rivestono normalmente anche la qualifica di Consiglieri comunali e pertanto in tal caso è da ritenersi che per essi valgono i principi richiamati in generale per i Consiglieri comunali.

Peraltro, poiché l'articolo 47 del D.Lgs. 267/2000 sull'Ordinamento degli Enti Locali prevede eccezionalmente la possibilità di nomina di Assessori anche al di fuori dei componenti del Consiglio, ritengo, per tale ipotesi, che anche agli Assessori non consiglieri comunali siano da ritenersi applicabili per analogia (art. 12 comma 1. delle Disposizioni sulla legge in generale) sia la norma dell'art. 43 comma 2. che i principi giurisdizionali richiamati.

2.- Con riferimento specifico alla Cartella sociale è a mio avviso necessario chiarire innanzi tutto che non sembra del tutto esatta, con riferimento all'art. 43 comma 2. in esame, l'espressione "*diritto di accesso alla Cartella sociale*" dovendosi ritenere più propria l'espressione "*diritto di ottenere le notizie e le informazioni contenute nella Cartella sociale*".

La Cartella sociale è comunemente considerata lo strumento informativo e gestionale principale attraverso il quale l'assistente sociale segue l'intero percorso assistenziale della persona assistita mediante annotazioni dei dati necessari alla formulazione e alla valutazione dell'intero percorso assistenziale (da <http://www.assistentsociali.org> "*Gli Strumenti del servizio sociale – Cartella sociale*").

La Cartella sociale contiene "*i dati oggettivi dell'utente, la valutazione della situazione problematica e di eventuali urgenze, il progetto di intervento, il diario cronologico del processo di aiuto, la registrazione di colloqui importanti, i verbali delle riunioni di equipe, i risultati raggiunti, i tempi previsti per concludere il processo di aiuto, l'indicazione delle risorse disponibili o da reperire*" (ivi).

Rappresenta quindi un valido strumento di controllo e monitoraggio dell'evolversi del bisogno sociale e individuale utili a consentire la programmazione del Servizio sociale del Comune.

Essa pertanto è considerata *“non un documento amministrativo pur contenendo informazioni di questo tipo, ma professionale perché raccoglie le osservazioni e le elaborazioni effettuate dal professionista responsabile del ‘caso’”* (Renzo Scortegana, *“Il contenuto della cartella”*, Rivista del Servizio Sociale, n. 1/2009).

Questa particolare natura prevalentemente professionale pone l'interrogativo se il diritto dei Consiglieri e degli Assessori comunali di ottenere dall'ufficio responsabile della Cartella sociale tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato di Consigliere o di Assessore del Comune di appartenenza incontri delle limitazioni.

Ciò soprattutto per la considerazione che l'attività professionale dell'assistente sociale è sottoposta all'obbligo del segreto professionale ai sensi della Legge 119/01, norma di pari rango del D. Lgs. 267/2000, che ha esteso agli assistenti sociali l'obbligo del segreto professionale.

L'art. 1 comma 1. della Legge stabilisce infatti: *“Gli assistenti sociali iscritti all'albo professionale istituito con legge 23 marzo 1993 n. 84 hanno l'obbligo del segreto professionale su quanto conosciuto per ragione della loro professione esercitata sia in regime di lavoro dipendente, pubblico o privato, sia in regime di lavoro autonomo libero-professionale”*.

La Legge 119/01 ha inoltre esteso alla professione di assistente sociale la tutela e le garanzie già previste per altre professioni regolamentate, in particolare per la professione di avvocato nella funzione di difensore.

Stabilisce infatti il comma 2. dell'art. 1 della Legge 119/01 che gli assistenti sociali che hanno l'obbligo del segreto professionale *“si applicano le disposizioni di cui agli articoli 249 del codice di procedura civile e 200 del codice di procedura*

penale e si estendono le garanzie previste dall'art. 103 del codice di procedura penale per il difensore”.

Si richiama in merito:

- che l'art. 249 del Codice di procedura civile, esteso agli assistenti sociali, prevede l'applicazione all'audizione del testimone nel processo civile delle disposizioni di cui all'art. 220 del codice di procedura penale nella parte in cui stabiliscono che il giudice del processo penale non può obbligare a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione della propria professione gli esercenti di professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinati dal segreto professionale;

- che l'art. 103 del Codice di procedura penale limita a casi eccezionali la possibilità di eseguire negli uffici del difensore ispezioni, perquisizioni, sequestro di carte o documenti, intercettazioni, sequestro e ogni forma di controllo della corrispondenza tra l'imputato e il proprio difensore; eccezionalità estesa agli uffici dell'assistente sociale.

Infine, che l'art. 622 del Codice penale considera reato la violazione del segreto professionale.

Il segreto professionale al quale è soggetta l'attività professionale dell'assistente sociale costituisce indubbiamente, a mio parere, ipotesi di segreto che mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi e pertanto rientra nelle limitazioni di ordine oggettivo del diritto di accesso prevista dall'art. 24 della legge 241/1990 valevoli anche per i Consiglieri comunali, e, per analogia, per gli Assessori non Consiglieri comunali, come dichiarato dal Consiglio di Stato con la richiamata sentenza n. 1893/2001.

E' appena il caso di ricordare che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 comma 3. e dell'art. 2 comma 1. della Legge 23.03.1993 n. 84, l'iscrizione all'albo professionale è requisito necessario per *“l'esercente”* la professione di assistente sociale in regime sia di lavoro autonomo che *“di rapporto di lavoro subordinato”*.

Prof. Avv. Luigi Di Filippo

Patrocinante in Cassazione

Roma – Via P. Bentivoglio,. 30 - 00165

3.- Per le considerazioni fin qui svolte esprimo il seguente parere sui quesiti del CROAS della Toscana tenuto conto della precisazione di cui alla Nota 06.04.2010 della Segreteria di Presidenza:

- i Consiglieri e gli Assessori comunali hanno diritto di accesso alla Cartella sociale dell'amministrazione di appartenenza, più esattamente ad avere dal responsabile della Cartella sociale notizie ed informazioni contenute nella Cartella stessa limitatamente alle notizie e alle informazioni di natura amministrativa con esclusione di quelle strettamente professionali per le quali prevale il segreto professionale previsto dalle norme di legge richiamate;

- l'individuazione delle notizie e delle informazioni di natura amministrativa contenute nella Cartella, alle quali è consentito l'accesso anche mediante estrazioni di copie degli atti che le contengono, è rimessa al responsabile della Cartella;

- l'accesso non può non avvenire che in maniera formale: diversamente si trasformerebbe in una indiscriminata ispezione della Cartella sociale anche in ordine a dati, notizie e informazioni soggette al segreto professionale, peraltro non rilevanti verosimilmente ai fini dell'espletamento del "munus" di Consigliere e di Assessore comunale;

- la tutela delle notizie e delle informazioni soggette a segreto professionale deve essere garantita anche nel caso di informatizzazione della Cartella sociale.

Ritengo di aver esaurientemente riscontrato le questioni sottopostemi.

Resto comunque a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti e delucidazioni.

Cordiali saluti

Avv. Luigi Di Filippo